

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ
БАГАТОСТОРОННІХ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ, ПРИСВЯЧЕНИХ
НЕСУДНОПЛАВНОМУ ВИКОРИСТАННЮ Й ОХОРОНІ ТРАНСКОРДОННИХ
ПРІСНИХ ВОД ЄВРОПИ (БАСЕЙНИ РЕЙНУ, ДУНАЮ ТА ОЗЕРА КОНСТАНС)**

**CONTEMPORARY PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF MULTILATERAL
INTERNATIONAL AGREEMENTS DEVOTED TO NON-NAVIGATIONAL USE
AND PROTECTION OF TRANSBOUNDARY FRESHWATER SYSTEMS OF EUROPE
(RHINE, DANUBE AND LAKE CONSTANCE BASINS)**

Кулько А.В.,
*кандидат юридичних наук,
докторант Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України*

Автор досліджує міжнародно-правові механізми, що регулюють співпрацю держав басейнів Дунаю, Рейну та озера Констанс. Проаналізований зміст багатосторонніх і двосторонніх договорів, розглянуті основні напрями роботи міжнародних річкових комісій, визначені переваги та недоліки сучасного міжнародно-правового регулювання відносин у сфері несудноплавного використання й охорони транскордонних прісних вод. У висновках автор вказує на найважливіші проблеми, з якими нині стикаються відповідні держави.

Ключові слова: міжнародний річковий басейн, Дунай, Рейн, озеро Констанс, міжнародний договір, несудноплавне використання транскордонних прісних вод, охорона транскордонних прісних вод.

Автор исследует международно-правовые механизмы, регулирующие сотрудничество государств бассейнов Дуная, Рейна и озера Констанс. Проанализировано содержание многосторонних и двусторонних договоров, рассмотрены основные направления работы международных речных комиссий, определены преимущества и недостатки современного международно-правового регулирования отношений в сфере несудоходного использования и охраны трансграничных пресных вод. В выводах автор указывает на важнейшие проблемы, с которыми сейчас сталкиваются соответствующие государства.

Ключевые слова: международный речной бассейн, Дунай, Рейн, озеро Констанс, международный договор, несудоходное использование трансграничных пресных вод, охрана трансграничных пресных вод.

The author explores the international legal mechanisms governing cooperation between the states of Danube, Rhine and Constance basins. The content of multilateral and bilateral agreements is analysed, the main areas of work of international river commissions are examined, the advantages and shortcomings of contemporary international legal systems in the sphere of non-navigational use and protection of these basins are determined. In the conclusions the author outlines the challenges that the respective states are facing now.

Key words: international river basin, Danube, Rhine, Lake Constance, international agreement, non-navigational use of transboundary water bodies, protection of transboundary water bodies.

Постановка проблеми. Нині перед державами міжнародних річкових басейнів (МРБ) Європи, таких, як Рейн, Дунай, озеро Констанс, постали серйозні виклики у сенсі стану водних екосистем. Відтак, необхідно дослідити сучасні системи міжнародно-правового регулювання відносин держав цих МРБ стосовно їх використання й охорони, виявити переваги та недоліки наявних договірних та інституційних механізмів, надати пропозиції з приводу їх удосконалення.

Стан дослідження. Різні аспекти відповідної тематики досліджували Л. Буассон де Шазурн, Л. Гангі, А. Дінар, Ш. Дінар, К. Леб, І. Ліска, Е. Лоука, Х. Льофлер, Р. Маір, С. Маккаффі, Д. Маккінні, С. Прокопф, М. Тійніно, А. Шульте-Вюрлер-Лейдиг. Однак наразі у зв'язку із процесами розвитку міжнародно-правового регулювання використання й охорони транскордонних прісноводних об'єктів Європи та поглибленням проблем погіршення їх стану, існує потреба розвинути наукові здобутки вказаних та інших авторів. Відтак, **метою** цієї статті є аналіз

змісту багатосторонніх і двосторонніх договорів щодо МРБ Дунаю, Рейну та озера Констанс, розгляд практики їх реалізації і роботи міжнародних річкових комісій, визначення основних викликів, з якими стикаються відповідні держави.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи приклад басейну Рейну, відзначимо, передусім, що ще у ХІХ ст. його держави уклали кілька договорів про рибальство в басейні ріки, зокрема багатосторонню Конвенцію 1855 р., яка містить єдині правила рибальства на Рейні і його притоках. Цей договір торкається багатьох практичних питань, зокрема, про знаряддя лову та способи запобігання забрудненню рік, заборону використання вибухових речовин, обмеження періоду лову і його повну заборону в певний час [1]. У 1885 р. прирейнські держави уклали Договір про лосось, метою якого є збереження цього виду риб [2].

Однак з того часу судноплавство і вироблення електроенергії на ГЕС стали пріоритетними видами використання Рейну, що негативно позначилося на стані водних ресурсів. Для виправлення ситуації

у 1987–2000 рр. прибережні держави здійснювали реалізацію програми «Лосось 2000», у період до 2020 р. діє програма «Лосось 2020». Крім того, комплекс заходів вживають згідно з ухваленим у 2009 р. Генеральним планом щодо мігруючих риб на Рейні [3, с. 8–9].

Для розв'язання проблем забруднення Рейну внаслідок ведення господарської діяльності у 1950 р. була створена Міжнародна комісія із захисту Рейну (МКЗР), а впродовж 1960–1970-х рр. укладено кілька багатосторонніх міждержавних договорів басейнового характеру. У наступні десятиліття МКЗР запровадила низку технічних рішень і засобів, що забезпечили суттєве поліпшення екологічного стану басейну [4, с. 79]. Крім того, було розроблено, ухвалено та впроваджено Програму дій щодо Рейну 1987 р. Програма виявилась успішною, до 2000 р. вміст свинцю, нітрату амонію, фосфору у водах Рейну став мінімальним [5, с. 154].

У 1999 р. у Роттердамі ухвалено Конвенцію про захист Рейну, що набула чинності 2003 р. і припинила дію попередніх багатосторонніх договорів. Згідно з нормами Конвенції 1999 р. сторони взяли на себе такі зобов'язання: а) поглиблювати співпрацю та інформувати одна одну про заходи, вжиті на власній території та спрямовані на охорону Рейну; б) здійснювати реалізацію на своїй території міжнародних програм моніторингу та досліджень екосистеми Рейну; в) проводити розслідування з метою встановлення причин забруднення вод Рейну і відповідальних за нього; г) передбачати отримання попереднього дозволу на скидання небезпечних речовин; г) виконувати рішення МКЗР [6, с. 3–4].

Впродовж останніх років здійснювалась (здійснюється) реалізація Планів управління районом міжнародного річкового басейну Рейну на 2009–2015 рр. і на 2016–2021 рр. [7, с. 7, 110–111], які передбачають вживання низки заходів, спрямованих на узгодження використання водних ресурсів та потреби охорони екосистем. Попри загальну успішність міжнародно-правової співпраці держав басейну Рейну щодо використання й охорони трансграничних прісних вод, віднесемо до сучасних проблем у цій сфері такі: а) необхідність міжнародно-правового реагування на недостатню узгодженість основних видів використання вод басейну Рейну з цілями охорони його екосистеми; б) невідповідність поточного стану басейну вимогам Водної рамкової директиви ЄС 2000 р.; в) відсутність єдиного міжнародного договору (кількох договорів), які б охоплювали всі види несудноплавного використання водних ресурсів басейну Рейну; г) обмеженість предмета регулювання Конвенції про захист Рейну 1999 р. кількома аспектами охорони прісних вод; відсутність норм про особливості охорони Рейну, зумовлені конкретними видами використання прісних вод; г) нерозкриття в положеннях Конвенції змісту принципів міжнародного права трансграничних прісних вод при їх застосуванні до МРБ Рейну; д) неучасть Ліхтенштейну, Австрії та Бельгії в Конвенції про захист Рейну 1999 р.

Основними багатосторонніми та двосторонніми договорами, що регулюють несудноплавне використання й охорону басейну ріки Дунай, стали Договір про спорудження ГЕС «Донаукraftверк-Йоханштайн-Акцієнгезельшафт» на австрійсько-німецькій частині Дунаю 1952 р., Договір «Про будівництво та використання гідровузла «Габчіково-Надьмарош» 1977 р., Угода про рибальство у водах Дунаю 1958 р. [8] і Конвенція про співробітництво з охорони і сталого використання ріки Дунай 1994 р., яка набула чинності у 1998 р.

Найважливішою є Конвенція 1994 р. Цей багатосторонній договір, спрямований на досягнення сталого та збалансованого управління водними ресурсами; контроль над можливою небезпекою, що виникає внаслідок аварій, потрапляння у воду шкідливих речовин, повеней і утворення криги; зменшення забруднення Чорного моря від джерел на водозбірній площі басейну Дунаю [9].

Позитивними рисами Конвенції вважаємо втілення та деталізацію принципів, передбачених Конвенцією про охорону трансграничних водотоків і міжнародних озер 1992 р. [10]; закріплення гнучких механізмів реагування на актуальні виклики; реалістичний підхід, відображений у встановленні зобов'язань вживати конкретних заходів із запобігання, контролю та зменшення трансграничного впливу; звернення до всіх основних можливих видів запланованої діяльності; закріплення детальних процедур стосовно обмеження скидань, реалізації програм моніторингу, проведення консультацій та обміну інформацією між державами-учасниками; наявність детальних положень про процедуру звітування держав перед МКЗД.

Водночас, видається, що Софійській конвенції притаманні такі недоліки, як виділення як окремих принципів лише принципів «забруднювач платить» і перестороги за відсутності чітких положень про зміст останнього; відсутність положень про особливості охорони МРБ Дунаю, зумовлені конкретними видами його використання; елементи правової невизначеності у конвенційних нормах про проведення консультацій стосовно запланованої діяльності; відсутність правових наслідків у разі невиконання державами їхніх зобов'язань із запобігання, контролю та зменшення трансграничного впливу.

У період після ухвалення Конвенції під керівництвом МКЗД затвердили і почали виконувати плани дій, басейнові і регіональні програми тощо. Загалом під егідою Комісії проводять десятки видів заходів різного масштабу, спрямованих на досягнення цілей Конвенції [11]. У 2009–2015 рр. відбувалась реалізація першого Плану управління басейном Дунаю (ПУБД I), у період 2015–2021 рр. впроваджують положення ПУБД II. Обидва документи поклали на держави басейну обов'язки вживати низку практичних заходів у ключових проблемних сферах [12, с. 1–2].

На думку автора, попри зусилля держав басейну Дунаю, нині можна виділити такі основні проблеми міжнародно-правового регулювання і практики

міждержавних відносин у сфері несудноплавного використання та охорони його вод: а) відсутність комплексних договірно-правових механізмів у сфері використання МРБ Дунаю з несудноплавними цілями чи окремих багатосторонніх договорів басейнового характеру щодо окремих видів господарської діяльності, приміром, вироблення електроенергії; б) наявність у чинних міжнародних договорах у сфері рибальства та охорони МРБ Дунаю суттєвих недоліків і, відповідно, неефективність у досягненні проголошених ними цілей; в) необхідність створення міжнародно-правових механізмів реагування на проблему поганого екологічного стану басейну Дунаю, зумовлену наданням більшості його держав пріоритету розвитку господарства за недостатньої уваги до захисту вод від забруднення; г) невідповідність стану басейну Дунаю вимогам Водної рамкової директиви ЄС 2000 р., зокрема, через високий рівень забруднення його вод; г) відсутність у Конвенції 1994 р. механізмів відповідальності за заподіяння значної шкоди водам басейну Дунаю і невиконання державами їхніх зобов'язань стосовно транскордонного впливу; д) незабезпечення комплексного управління басейном ПУБД на 2009–2015 рр. та 2015–2021 рр.; е) відсутність механізмів узгодження прав та інтересів держав у сфері несудноплавного використання вод; є) брак механізмів співпраці, які забезпечили б раціональне використання вод МРБ Дунаю під час реалізації інфраструктурних проектів.

Співпраця прибережних держав стосовно несудноплавних видів використання озера Констанс проявилась в укладенні Конвенції про судноплавання на Боденському озері (з додатком і Додатковим протоколом) 1973 р., Угоди про рибальство на озері Констанс 1893 р., Конвенції про захист озера Констанс від забруднення 1960 р. та Угоди про відведення вод з озера Констанс та Заключний протокол до неї 1966 р. З-поміж організацій, створених прибережними державами, зазначимо, перш за все, Міжнародну конференцію щодо озера Констанс, що заснована в 1972 р. як міжурядова організація прикордонної співпраці прибережних суб'єктів [13, с. 319].

Держави басейну оз. Констанс періодично стикаються з труднощами, які їм допоки вдається долати. Так, до кінця 1960-х рр. інтенсивний вилов незрілих риб через відсутність норм про розмір риб, які дозволено ловити, спорудження загороджень і дамб на річках, де раніше відбувався нерест риб призвели до суттєвого скорочення запасів мігруючої райдужної форелі. Цю проблему було розв'язано завдяки таким заходам, як збільшення до 50 см розміру риб, які дозволено ловити; зниження загального рівня вилову; вирощування і введення риб в оз. Констанс та його притоки (1980-ті рр.); створення проходів для риб (кінець 1990-х рр.) [14, с. 18].

Впродовж останніх років на ситуацію у сфері рибальства сильно впливає процес оліготрофікації, який призвів до зниження загального вилову риби в умовах, коли межу природного вилову вже досягли

[15, с. 32]. Попри це договірні та інституційні механізми регулювання співпраці держав озера Констанс успішні, що, на погляд автора, зумовлено такими причинами: конструктивний підхід прибережних держав до багатосторонньої взаємодії і дотримання ними основних принципів міжнародного права; дотримання договірних процедур узгодження позицій держав басейну Констанс у питаннях використання його ресурсів; практичність і гнучкість договірних та інституційних механізмів, які сприяють задоволенню господарських інтересів держав басейну, впровадженню найновіших науково-технічних досягнень, запобіганню суперечкам та спорам; технічно-експертний підхід до ухвалення нормативно-правових актів та рішень; вчинення спільних заходів для запобігання можливим проблемам.

З іншого боку, проведене автором дослідження дало змогу зробити висновок про те, що міжнародно-правовому регулюванню несудноплавного використання й охорони басейну Констанс нині притаманні такі проблеми: а) відсутність єдиної позиції прибережних держав щодо міжнародно-правового статусу частини озера Констанс; б) неучасть держав басейну, окрім ФРН, у Конвенції ООН про водотоки 1997 р.; в) необхідність реагування на підвищення рівня забруднення вод у зв'язку з веденням господарської діяльності; г) труднощі забезпечення високої якості питної води для споживання населенням; г) необхідність активізації спільних заходів прибережних держав для подолання проблеми негативного впливу оліготрофікації на стан риби в басейні оз. Констанс.

Висновки. Держави басейнів Рейну, Дунаю та озера Констанс створили системи міжнародно-правового регулювання використання й охорони транскордонних прісних вод, які дозволяють розв'язувати значну частину сучасних проблем і викликів у цій сфері. Водночас вважаємо, що вказаним системам притаманні такі основні недоліки: а) регулювання міжнародними договорами лише окремих чи частини аспектів несудноплавного використання і охорони транскордонних прісних вод; б) загальний характер, декларативність, елементи правової невизначеності в договірних нормах; в) відсутність вказівок або окремих норм, які б відображали основні принципи міжнародного права транскордонних прісних вод; відсутність норм, які б пристосовували основні принципи міжнародного права транскордонних прісних вод до конкретних МРБ; г) поширення положень про охорону МРБ не на всі види господарської діяльності, що можуть мати негативний вплив на прісні води; г) брак механізмів впливу на держави, що порушують принципи міжнародного права транскордонних прісних вод; д) непоширення компетенції міжнародних річкових комісій на основні аспекти використання басейнів, відсутність у них вагомих повноважень з управління МРБ, інституційних засобів узгодження прав та інтересів держав басейну; е) відсутність механізмів реалізації договірних принципів та ефективних засобів врегулювання спорів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Convention entre la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas pour régulariser la pêche dans le bassin du Rhin 1855. The Swiss Federal Council. 2010. 7 p.
2. Convention entre la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas pour régulariser la pêche du saumon dans le bassin du Rhin 1885. The Swiss Federal Council. 2010. 8 p.
3. Gangi L. Atlantic Salmon in the Rhine – from being extinct to the master plan migratory fish. NASCO. 2016. 19 p.
4. Dinar A., Dinar S., McCaffrey S., McKinney D. Bridges Over Water: Understanding Transboundary Water Conflict, Negotiation and Cooperation Second. World Scientific Publishing Company. 2013. 432 p.
5. Prokopf C. International River Governance: Extreme events as a trigger for institutional change in the Rhine river basin. Environmental Politics and Governance in the Anthropocene: Institutions and Legitimacy in a Complex World (P. Pattberg, F. Zelli). Routledge, 2016. P. 145–164.
6. Convention on the Protection of the Rhine (Bern, April 12th, 1999). International Commission for the Protection of the Rhine. 2015. 15 p.
7. Management Plan for the International River Basin District of the Rhine. International Commission for the Protection of the Rhine. 2015. 148 p.
8. Угода про рибальство у водах Дунаю 1958 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_113
9. Конвенція про співробітництво з охорони та сталого використання ріки Дунай (Конвенція про охорону ріки Дунай) / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_800
10. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 17 March 1992). Status at 2017. United Nations. Treaty Series URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&clang=_en
11. Frequently Asked Questions. International Commission for the Protection of the Danube River. URL: <https://www.icpdr.org/main/icpdr/10-frequently-asked-questions>
12. Liska I., Mair R. Danube Management Plans: The Challenge for the Basin. Zbornik. 2015. №1.
13. Louka E. Water Law & Policy: Governance Without Frontiers. Oxford University Press. 2008. 446 p.
14. Löffler H. Fisheries management of Lake Constance: An example for international cooperation. LUBW. 2006. 21 p.
15. Lake Constance fish and fisheries. Inland fisheries evolution and management. Case studies from four continents (R. L. Welcomme, J. Valbo-Jorgensen, A. S. Halls eds.). FAO, Rome. 2016. P. 21–32.